



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

**PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 00.719.575/0001-69, com sede na SAFS - Quadra 02 - Lote 03 (atrás do anexo do Itamaraty), Plano Piloto - Brasília/DF, CEP: 70042-900, neste ato representado por seu presidente nacional, **CARLOS ROBERTO LUPI**, brasileiro, solteiro, administrador, portador da cédula de identidade nº: 036289023, expedida pelo IFP/RJ, inscrito no CPF/MF sob nº 434.259.097-20, com endereço eletrônico: clupi@uol.com.br, com endereço na SAFS, s/nº, Quadra 2, Lote 3, atrás do Anexo Itamaraty, Plano Piloto, Brasília/DF, CEP: 70.042-900, vem, respeitosamente, por seus advogados *in fine* assinados, constituídos mediante instrumento procuratório que segue em anexo (**doc. 01**), perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 102, inciso I, *a*, da Constituição Federal, bem como nos dispositivos da Lei nº 9.868/1999, propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR DE URGÊNCIA**

com o cerne de impugnar os artigos 3º, *caput* e parágrafo único; 6º, §1º ;7º, 9º, I, II, III; 15, §3º, §4º; 28, pela redação que confere aos art. 883 da CLT; 43, pela redação que confere ao art. 4-B da Lei 7.996/90, todos da Medida Provisória nº 905, de 12 de novembro de 2019, que institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, altera a legislação trabalhista, e dá outras providências, em razão de incidir em iniludível ofensa aos artigos 1º, III, 2º, 7º, I, XXII, XXIII, XXX, 62, *caput*, §1º, III, 193, 195, I, todos da Constituição Federal de 1988; e aos artigos 10, I, e 113 do ADCT, conforme será demonstrado nos tópicos a seguir alinhavados:



**I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.**  
**I.I DA LEGITIMIDADE.**

O art. 103, VIII, da CRFB/88, assim como o art. 2º, VIII, da Lei n. 9.868/99, estabelecem a legitimidade do partido político com representação no Congresso Nacional para propor ação direta de inconstitucionalidade.

O *telos* subjacente à legitimidade ativa conferida aos partidos políticos é o de assegurar às minorias parlamentares o direito de zelar pela supremacia constitucional e para incentivar o desenvolvimento da cidadania ativa na população. Nesse diapasão, legitimou-se os partidos de maneira universal, autorizando seu papel institucional de agir em defesa da Constituição em qualquer situação. Conforme precedentes desta Corte, inexistente a necessidade de vincular o partido à pertinência temática, de modo que sua legitimidade ativa é derivação natural da sua própria natureza e dos fins institucionais que justificam a sua existência no nosso sistema normativo.<sup>1</sup> Ainda, o requisito para que os partidos políticos possam impetrar ações de controle abstrato de constitucionalidade é aferido somente no momento do ingresso da ação devida, mesmo que durante a tramitação processual não mantenham sua representação no Congresso Nacional.<sup>2</sup>

Assim, **o Partido Democrático Trabalhista (PDT), conta com representação no Congresso Nacional, sendo, por isso mesmo, legitimado universal à propositura da presente ADI, neste ato adequadamente representado pelo seu diretório nacional.**<sup>3</sup>

**I.II DO CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.**

---

<sup>1</sup> STF. ADI 1.407 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-3-1996, P, DJ de 24-11-2000.

<sup>2</sup> STF. ADI 2.618 AgR-AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 12-8-2004, P, DJ de 31-3-2006; ADI 2.427, rel. min. Eros Grau, j. 30-8-2006, P, DJ de 10-11-2006.

<sup>3</sup> STF. ADI 1.528 QO, rel. min. Ellen Gracie, j. 24-5-2000, P, DJ de 23-8-2002.



O controle de constitucionalidade deita as raízes na necessidade de conferir harmonia ao princípio dos *checks and balances*. É do Professor Pinto Ferreira a lição de que o princípio da separação dos poderes ostenta o escopo ético e espiritual de uma distribuição genérica das funções Executiva, Legislativa e Judiciária pelos seus órgãos respectivos, mediante uma técnica restrita (presidencialismo) ou flexível (parlamentarismo) de independência e equilíbrio dos poderes estatais.<sup>4</sup> No sistema de freios e contrapesos, cada um dos poderes estabelecidos tem obrigação de mitigar as ações do outro quando houver excesso de suas prerrogativas, com o objeto de manter a harmonia e a independência dos poderes, de modo a preservar o conteúdo da *Lex Legum*.<sup>5</sup>

Esse tipo de controle tem como missão precípua a defesa da Constituição, e como consequência a estabilização das normas que indicam determinada estrutura da sociedade, uma visão ideológica consentânea com as forças políticas que obtiveram legitimidade para elaborar o Texto Maior. É uma tentativa de estabilizar as relações sociais aos padrões normativos que apresentem certa constância, essencial para o aprimoramento da força normativa dos mandamentos constitucionais.

O controle de constitucionalidade advém, basicamente, da supremacia e da supralegalidade de que goza a Constituição.<sup>6</sup> Parte-se da premissa de que a Lei Ápice é a lei mais importante do ordenamento jurídico.<sup>7</sup> Pondera Carl Schmitt que a lei fundamental é uma norma absolutamente inviolável e suas regulamentações não podem ser desobedecidas pelo legislador infraconstitucional.<sup>8</sup> Uma das funções precípua do controle de constitucionalidade é

---

<sup>4</sup> FERREIRA, Pinto. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 1983. p. 705.

<sup>5</sup> AGRA, Walber de Moura. **Aspectos controvertidos do controle de constitucionalidade**. Salvador: JusPodvim, 2008. p. 13.

<sup>6</sup> OTTO, Ignacio de. **Derecho constitucional**. Sistema de fuentes. 6. Ed. Barcelona: Ariel, 1998. p. 24.

<sup>7</sup> COLAUTTI, Carlos E. **Derecho constitucional**. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1998. p. 54.

<sup>8</sup> SCHMITT, Carl. **Teoría de la constitución**. Tradução de Francisco Ayla. 2. Ed. Madrid: Alianza, 1992. p. 63.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



a garantia dos direitos fundamentais, para que os cidadãos possam usufruí-los na sua inteireza. Jorge Miranda ensina que o controle de constitucionalidade é também uma norma que expressa função constitucional - função de garantia. A defesa dos direitos fundamentais abrange a proteção contra inconstitucionalidades materiais e formais e a não concretização das normas de eficácia limitada.<sup>9</sup>

Para Zagrebelsky, o controle de constitucionalidade possui duas características, a saber: uma de natureza jurídico-formal, que ressalta a Constituição como norma jurídica, e a outra de natureza política, que enfatiza o pluralismo político como força social. A primeira é a condição teórica da justiça constitucional e a segunda, a condição prática.<sup>10</sup> O controle atinge tanto as leis, espécie genérica que representa as proposições normativas, como os atos normativos (art. 101 da CF). São passíveis de controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal as espécies normativas elencadas no artigo 59 da Constituição Federal, a saber: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

A distinção substancial entre lei e ato normativo reside no fato de que a aquela pode inovar, originariamente, no ordenamento jurídico, ao passo que o ato normativo, o qual é espécie de ato administrativo, contém um comando geral do Executivo, visando à correta aplicação da lei. O objetivo imediato dos atos administrativos é explicar a norma legal a ser observada pela Administração e pelos administrados. Tais atos, além de dever expressar, minuciosamente, o mandamento abstrato da lei, devem fazê-lo com a mesma normatividade da regra legislativa. Assevera Maria Sylvia Zanella Di Pietro que o ato administrativo se consubstancia em uma declaração de vontade do Estado, ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sujeitando-se ao regime jurídico administrativo, bem como ao

---

<sup>9</sup> MIRANDA, Jorge. **Contributo para uma teoria da inconstitucionalidade**. Coimbra: Coimbra Editora, 1996. p. 225.

<sup>10</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. **La giustizia costituzionale**. Bologna: Il Mulino, 1998. p. 14.



controle pelo Poder Judiciário.<sup>11</sup> A esta categoria pertence, dentre outros membros desta linhagem, as medidas provisórias.

Há quem defenda que a medida provisória não é lei, mas tem força de lei. Possui eficácia imediata e devendo ser submetida ao Congresso Nacional. Seria norma de eficácia resolutive, concretizando sua existência definitivamente quando ratificada pelo Poder Legislativo.<sup>12</sup> Marco Aurélio Greco aduz tratar-se a medida provisória de ato administrativo com força de lei.<sup>13</sup> Já Sérgio de Andrea Ferreira entende que a medida provisória, embora tenha força de lei, configura ato de governo (ato político, executivo ou de governo).<sup>14</sup> Noutro quadrante, sintetiza André Ramos Tavares que “as medidas provisórias se caracterizam pela natureza legislativa que lhes acompanha desde o momento de sua edição até o seu termo final, vale dizer, durante a sua vigência. Embora sendo medidas excepcionais, essa característica não deve entorpecer a verificação da natureza acentuadamente legislativa, mesmo que proveniente do Poder Executivo”.<sup>15</sup> O art. 59, V, da CRFB/88, por sua vez, estabelece a natureza normativa das medidas provisórias, determinando que o processo legislativo compreende a elaboração de medidas provisórias.

**A Medida Provisória ora inquinada de inconstitucionalidade, além de chocar-se diretamente com direitos de estatura maior, não preenche os requisitos básicos de relevância e urgência, previstos no texto constitucional (art. 62 da Carta Magna), razões pelas quais deve sujeitar-se ao controle concentrado de constitucionalidade.**

---

<sup>11</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 239.

<sup>12</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à constituição de 1967**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 141. T.III.

<sup>13</sup> GRECO, Marco Aurélio. **Medidas provisórias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 9.

<sup>14</sup> FERREIRA, Sérgio de Andrea. **Medida provisória**. RTDP, n. 1. São Paulo, 1993. p. 154.

<sup>15</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1305.



### **I.III DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO.**

Aos 12 de novembro de 2019, o Presidente da República editou a Medida Provisória de nº 905, que “institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, altera a legislação trabalhista, e dá outras providências”. Por meio da Exposição de Motivos (EM) nº 352/2019 ME, a Medida Provisória nº 905 objetiva “estabelecer mecanismos que aumentem a empregabilidade, melhorem a inserção no mercado de trabalho e a ampliação de crédito para microempreendedores. A medida visa, ainda, gerar maior segurança jurídica em termos de verbas de participação nos lucros, de gorjetas e no índice de correção de débitos trabalhistas, simplificar e desburocratizar normas e racionalizar procedimentos que envolvam a fiscalização e as relações de trabalho. Espera-se, assim, criar oportunidades de trabalho e negócios, gerar renda, e promover a melhoria da qualidade de vida da população”.

A instituição do Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, destinado à redução da taxa de desemprego e o índice de informalidade, tem como enfoque a população entre 18 e 29 anos que nunca teve vínculo formal. Para tanto, cria regras que fragilizam a tutela do trabalhador e desequilibram a relação de trabalho, além do que comete o despudor de taxar hipossuficientes sociais que estão afastados do mercado de trabalho. O ato normativo elaborado sob a justificativa de empregar mais pessoas e reduzir a informalidade no Brasil, em verdade, propugna uma adulteração massiva e desordenada à legislação trabalhista, implicando na alteração e criação de diversos dispositivos, bem como na revogação caótica de tantos outros, colocando a redução de passivo do empregador como fim superior à própria sistemática da previdência social, do sistema tributário nacional e de princípios constitucionais.

Por meio de alterações substanciais em matérias que orbitam a seara das relações de trabalho, a MP 905 positiva regras que violam frontalmente a Constituição Federal. É diante das inegáveis inconstitucionalidades que permeiam o ato normativo ora impugnado, desde as de natureza formal até as de ordem material, que o Partido Democrático Trabalhista (PDT) vale-se desta Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) para expurgar do ordenamento jurídico os dispositivos que afrontam o texto e o espírito da Lei Ápice, conforme será demonstrado nos tópicos a seguir alinhavados.



## II. DAS INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 905/2019.

### II.I DA AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS CIRCUNSTANCIAIS PARA EDIÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS.

A teor do comando vertido do artigo 62, *caput*, da Constituição Federal de 1988, com alteração dada pela EC nº 32/2011, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Impende sublinhar que no ordenamento jurídico brasileiro, até a Emenda Constitucional nº 32, o maior responsável pela produção legislativa era o Presidente da República, por meio de medidas provisórias, superando em muito a produção realizada pelo Congresso Nacional. Com isso, o Poder Legislativo tinha as suas funções reduzidas e as medidas provisórias geraram uma inflação normativa sem precedentes na história brasileira, contribuindo para aumentar a insegurança jurídica.<sup>16</sup>

Para Clèmerson Merlin Clève, os pressupostos para edição de medidas provisórias funcionam quer como fontes legitimadoras da atuação normativa excepcional do Presidente da República, quer como mecanismos deflagradores da competência legislativa extraordinária.<sup>17</sup> Da análise do dispositivo constitucional *sus*o transcrito vê-se que são pressupostos formais da medida provisória a edição pelo Presidente da República e a submissão imediata ao Congresso Nacional. Os pressupostos circunstanciais, por sua vez, são a urgência e a relevância.

---

<sup>16</sup> “A medida provisória já anda nas casas das quatro mil -o mais estrondoso escândalo de uma república constitucional- e nem sequer é lei, mas ato de poder, com teor normativo, consentido ou delegado ao Executivo pela Constituição, nos termos do artigo 62 (...). Tornamos, por conseguinte, a dizer noutros termos: sendo apenas medida, não é lei, posto que tenha força de lei. Quem expede- o Executivo- o faz em caráter provisório, obedecendo ao mandamento do Texto Constitucional. O abuso de tais Medidas, porém, as converteu, no Brasil, em instrumento por excelência da ditadura constitucional, ressuscitando a república de decretos-leis, abolidas desde a queda do Estado Novo de 1937, uma vez reinstalada em 1964, varrida de nosso sistema pelo constituinte de 1988, que jamais imaginou haver procriado um monstro”. (BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. P. 219).

<sup>17</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo**. 3. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. P. 166.



Relevância e urgência são dois requisitos que significam que a necessidade de produção de determinada espécie normativa é tão premente que não há possibilidade de se aguardar o trâmite normal do processo legislativo.<sup>18</sup> A relevância representa, bem por isso, o *fumus bonis juris* e a urgência o *periculum in mora*.<sup>19</sup>

Por serem conceitos jurídicos indeterminados, “relevância” e “urgência” não são passíveis de subsunção imediata, no que só permitem uma única solução diante de um caso concreto, ao contrário dos atos discricionários. É que como Adverte Alexandre Mariotti, neste ponto reside a diferença entre discricionariedade e conceito jurídico indeterminado: a primeira supõe mais de uma solução possível, enquanto o segundo admite uma única -a indeterminação cessa no caso concreto.<sup>20</sup> **No entanto, conceitos indeterminados não podem servir como trunfo contra a Constituição.**

Nesse direcionamento, ensina Edilson Pereira Nobre Júnior que “não obstante o perfil discricionário que ostentem, imperioso dizer que os conceitos de relevância e urgência longe estão de constituir uma categoria conducente ao arbítrio. Não subtraída a limites, o exercício da competência discricionária não poderá descambar à irracionalidade. Assim, na hipótese de excesso de poder, haverão os pressupostos propulsores da edição de medida provisória de sofrer pleno controle do Judiciário, quer no plano abstrato, quer quando a execução do instrumento normativo lese, ameace de lesão, direitos subjetivos”.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> A Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha ainda fala em pressupostos formais circunstanciais (relevância e urgência), pressupostos formais procedimentais (provisoriedade) e pressupostos materiais (objeto da medida provisória). (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Medidas provisórias e princípio da separação dos poderes. In: Ives Gandra da Silva Martins (Coord.). **Direito contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa**. Rio de Janeiro: Forense, 2001. P. 58).

<sup>19</sup> AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 544.

<sup>20</sup> MARIOTTI, Alexandre. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1999. P. 74.

<sup>21</sup> NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Medidas provisórias**. Controles legislativos e jurisdicionais. Porto Alegre: Síntese, 2000. P. 182.





PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



Cite-se, no ponto, que muito embora o conceito de “urgência” no Direito brasileiro não seja unívoco, está presente em vários diplomas legislativos, a saber: na Lei Geral da Desapropriação (Decreto-Lei nº 3.365/41), ao tratar da necessidade de imissão inicial, na posse do bem expropriável; na Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), ao tratar de situação de dispensa de licitação; e na Lei nº 8.745/1993, ao tratar de contratação temporária. Em quaisquer desses casos, o ordenamento jurídico aponta para situações agudas, cuja omissão implica em grave prejuízo, ou risco de sua ocorrência.

Sustenta Celso Antônio Bandeira de Mello que mesmo que a palavra “urgência” contenha em si algum teor de fluidez, entende-se, bem por isso, que “só é urgente aquilo que não se pode aguardar o decurso de tempo, caso contrário o benefício pretendido inalcançável ou o dano que se quer evitar consumir-se-á ou, no mínimo existirão sérios riscos de que sobrevenha efeitos desastrosos em caso de demora”.<sup>22</sup> Já quanto ao conceito do que seja tido por “relevante”, explana Carlos Roberto Ramos que a relevância da matéria a ser objeto da liberação governamental deve ser de tal forma que haja um interesse público fundamental, superior, inconfundível, irregulável, cuja regulação merece prioridade.<sup>23</sup> Sem a conjugação desses pressupostos, determinada medida provisória não será válida, ante a ausência de suporte constitucional. Na esteira do magistério jurisprudencial deste Supremo Tribunal Federal, a relevância e a urgência devem estar cabalmente demonstradas na exposição de motivos que lastreia a edição da medida provisória, sob pena de ter sua inconstitucionalidade declarada.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. P. 118.

<sup>23</sup> RAMOS, Carlos Alberto. **Da medida provisória**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. P. 19.

<sup>24</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. (...) 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



Estabelece o artigo 1º, *caput*, da MP nº 905/2019, que “Fica instituído o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, modalidade de contratação destinada à criação de novos postos de trabalho para as pessoas entre dezoito e vinte e nove anos de idade, para fins de registro do primeiro emprego em Carteira de Trabalho e Previdência Social”.

Como se asseverou na exposição de motivos, “A urgência e a relevância da medida se apresentam, pois a população mais vulnerável, com menor qualificação, escolaridade e remuneração é a mais afetada pelos frutos da informalidade, da desocupação e da dificuldade de se inserir no mercado de trabalho. Não seria inesperado, dado outros processos de saída de crises da economia brasileira, que essa população, dada a recuperação em curso, possua mais dificuldades de se empregar formalmente do que os trabalhadores de maior qualificação”.

Especifica que “a medida se justifica pela relevância que a inserção inicial tem na trajetória laboral de qualquer trabalhador. Além do desemprego, a informalidade também afeta os jovens com maior intensidade, sendo que tais ocupações são geralmente menos produtivas e não asseguram acesso a nenhuma proteção social. A inserção desses trabalhadores por meio do contrato Verde e Amarelo não apenas afetará a geração de empregos durante sua vigência, mas possibilitará acúmulo de experiência desses trabalhadores em ocupações melhores e, assim, uma melhor perspectiva de se manter empregado e acumular conhecimento”. Acrescenta que “com respeito ao reajuste dos débitos trabalhistas, tem-se que o incremento do passivo das empresas estatais é insustentável. A urgência da alteração em tela, em torno de uma proposta que de fato leve em consideração o poder de compra do trabalhador sem distorcer o custo do dinheiro ao longo do tempo, se mostrou ainda mais urgente a partir da decisão do Comitê de Política Monetária (Copom) de redução da SELIC para 5% ao ano. Com respeito ao reajuste dos débitos trabalhistas, altera-se o atual entendimento que vincula IPCA-E acrescido de 12% a.a”

---

comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. (ADI 4717/DF, Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgada em 05/04/2018, DJe 14/02/2019).



(grifo nosso). Esses foram, em síntese, os argumentos soerguidos para fins de justificar a presença os requisitos de urgência e relevância a que aludem o texto constitucional.

Ocorre que **diversas alterações propostas sequer se destinam a esse plano fático indicado como supedâneo para as alterações pretendidas**, como é o caso da alteração do art. 635 da CLT, que cria um colegiado para processamento e julgamento de recurso em segunda instância administrativa; <sup>25</sup> **em paralelo, a multiplicidade de temas postos na Medida Provisória, para além de demonstrar desmazelo, não está acompanhada da análise pormenorizada e preenchimento dos requisitos da relevância e urgência.**

Ao lado dos temas que sequer atingem o plano fático apontado como panorama, o que por si só obnubila até mesmo a análise dos requisitos constitucionais para elaboração de MP, **não houve apresentação suficiente do que embasa a relevância e urgência alegada.** A exposição de motivos conta com apenas quatro páginas, que nem dotadas do maior poder de síntese seria capaz de trazer com suficiência a relevância e urgência de inserir e alterar 135 dispositivos na CLT e revogar mais de 40 dispositivos da CLT.

Ora, os requisitos para a edição de MP são verdadeiros limites constitucionais, estabelecidos para garantir a integridade das instituições. É imperiosa a compreensão de que essa delimitação decorre da excepcionalidade em que as Medidas Provisórias devem ser elaboradas. O emprego dos requisitos sem critério, “sem vetor de coerência, de modo abusivo e extravagante”, fragiliza as instituições, desmerecendo o fato de que se trata de competência excepcional do Poder Executivo. <sup>26</sup> A desconsideração desse cenário, implicando na elaboração ordinária de Medidas Provisórias, retira do povo, por meio das Casas Legislativas, o debate de temas que impactam a sociedade. Em suma, **o enfrentamento displicente dos requisitos**

---

<sup>25</sup> Art. 635. Caberá recurso, em segunda instância administrativa, de toda decisão que impuser a aplicação de multa por infração das leis e das disposições reguladoras do trabalho, para a unidade competente para o julgamento de recursos da Secretaria de Trabalho da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia. ([Redação dada pela Medida Provisória nº 905, de 2019](#))

<sup>26</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Medidas Provisórias**. Revista de direito Público, v. 24, n. 96, p. 143-147, dez/1990.



**constitucionais à edição de MPs converte o ato normativo em arbitrariedade, em abuso, em acinte às instituições democráticas, desvirtuando a moldura das funções estatais.**

Vê-se, por esse prisma, que **a exposição dos motivos do ato normativo impugnado não demonstrou, ainda que minimamente, a presença inexorável dos requisitos aptos a permitir o exercício excepcional da competência legislativa pelo Presidente da República.** É de bom alvitre realçar que não se pode deixar de observar os postulados constitucionais para edição de medidas provisórias, máxime quando elas se destinarem a satisfazer os anseios de determinada parcela da sociedade, agraciada com promessas de campanha ventiladas por ocasião do período eleitoral. Parafraseando Hilda Hilst, o povo não pode, sob o pálio de argumentações genéricas e destituídas de base fática, transmudar-se em mansa geografia para a consecução de interesses que não defluam para as águas da coletividade.

Não sendo suficiente, **ainda que se consiga identificar a relevância e urgência em alguns dispositivos indicados, a Medida Provisória não pode ser utilizada como um mecanismo de desvirtuamento de direitos e garantias fundamentais.** Diante disso, faz-se premente reconhecer que a MP nº 905/2019 não preenche os requisitos constitucionais específicos (relevância e urgência), convertendo-se em ato normativo que fere as instituições democráticas, razão pela qual deve ser invalidada.

## **II.II DA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 113 DO ADCT.**

Conforme a dicção do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. O *telos* subjacente ao dispositivo constitucional não é outro senão o de exigir que projetos que impliquem renúncia de receita estejam sempre acompanhados de estimativa de impacto financeiro, que nada mais é do que a demonstração de quanto custam os benefícios fiscais concedidos em termos de perda de arrecadação.

Para Celso de Barros Correia Neto, “trata-se de obrigar que, no debate legislativo, não se discutam apenas os objetivos e princípios que inspiram os projetos, mas também o quanto



representam em custos orçamentários”.<sup>27</sup> Trata-se, é bem verdade, de regra salutar que ostenta o escopo de evitar a proliferação de normas com o objetivo de concessão de benefícios fiscais em prejuízo da regular atividade financeira do Estado. Assevera o Ministro Alexandre de Moraes, “que o fundamento constitucional dessa exigência deve ser prestigiado com máxima força. Isso porque a ideia de responsabilidade fiscal ocupa patamar especial no quadro de valores constitucionais”.<sup>28</sup>

Como é cediço, regra semelhante já consta no artigo 14 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).<sup>29</sup> Conquanto em tempos pretéritos à ascensão da norma ao artigo 113 do ADCT, este Egrégio Supremo Tribunal Federal tinha como sedimentado o entendimento no sentido de não declarar a inconstitucionalidade de normas que, embora concessivas de benefícios fiscais, violavam apenas a regra do artigo 14 da LRF, hoje, pode-se notar a virada jurisprudencial para fins de adotar o artigo 113 do ADCT como parâmetro para avaliação da validade constitucional das leis.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> CORREIA NETO, Celso de Barros. **Novo regime fiscal ampliou controle judicial dos benefícios fiscais**. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2019-mar-16/observatorio-constitucional-regime-fiscal-ampliou-controle-judicial-beneficios-fiscais>> . Acesso em 18/11/2019.

<sup>28</sup> ADI 5816/RO, de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.

<sup>29</sup> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. § 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. § 3º O disposto neste artigo não se aplica: - I às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º; II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

<sup>30</sup> ADI 5816/RO, de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes e ADI 5882/SC, de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



O §14º, do artigo 114, da LDO explicita que as proposições de autoria do Poder Executivo que concedam ou ampliem benefícios tributários deverão estar acompanhadas de avaliação do Ministério da Fazenda quanto ao mérito e objetivos pretendidos, bem como da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, e de sua compensação, de acordo com as condições previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Demais disso, conforme o comando vertido do artigo 116 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019, somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada. E esses dados não podem ser genéricos, desacompanhados das respectivos elementos factuais, devendo ser seguidos da evolução contábil e financeira.

*In casu*, a Medida Provisória nº 905 confere benefícios econômicos instituídos por meio de isenção às empresas, fazendo-os nos seguintes termos:

**Art. 9º** Ficam as empresas isentas das seguintes parcelas incidentes sobre a folha de pagamentos dos contratados na modalidade Contrato de Trabalho Verde e Amarelo:

I - contribuição previdenciária prevista no inciso I do *caput* do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

II - salário-educação previsto no inciso I do *caput* do art. 3º do Decreto nº 87.043, de 22 de março de 1982; e

III - contribuição social destinada ao:

a) Serviço Social da Indústria - Sesi, de que trata o art. 3º do Decreto-Lei nº 9.403, de 25 de junho de 1946;

b) Serviço Social do Comércio - Sesc, de que trata o art. 3º do Decreto-Lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946;



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



- c) Serviço Social do Transporte - Sest, de que trata o art. 7º da Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993;
- d) Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai, de que trata o art. 4º do Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942;
- e) Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Senac, de que trata o art. 4º do Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946;
- f) Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Senat, de que trata o art. 7º da Lei nº 8.706, de 1993;
- g) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae, de que trata o § 3º do art. 8º da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990;
- h) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, de que trata o art. 1º do Decreto-Lei nº 1.146, de 31 de dezembro de 1970;
- i) Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Senar, de que trata o art. 3º da Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991; e
- j) Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Sescoop, de que trata o art. 10 da Medida Provisória nº 2.168-40, de 24 de agosto de 2001.

O **artigo 9º, inciso I**, da MP nº 905, intenta isentar o empregador da contribuição previdenciária de 20% (vinte por cento) sobre o salário do empregado, no que denota nítida renúncia de receita da Previdência Social e da Seguridade Social, de modo a onerar o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sem previsão de sua compensação. Em igual sentido, os incisos II e III do artigo 9º da MP nº 905 revelam renúncia de receita.

Para fins de justificar as aludidas determinações, o Poder Executivo aduz que “a desoneração proposta será compensada por meio de aumento de receita obtido com contribuição previdenciária sobre os valores pagos aos beneficiários do seguro-desemprego, que poderão considerar o período de recebimento do seguro-desemprego para fins de concessão de



benefícios previdenciários. Prevê-se uma arrecadação de R\$ 1,92 bilhão em 2020; R\$ 2,39 bilhões em 2021 e 2,48 bilhões em 2022”.

Observa-se, da análise da “Exposição de Motivos” da Medida Provisória nº 905, que **não** há um estudo específico, com o delineamento baseado em elementos factuais da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, nem tampouco avaliação do Ministério da Fazenda quanto ao mérito e objetivos pretendidos, em um total acinte ao artigo 113 do ADCT e aos artigos da LDO e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **II.III. DO ULTRAJE AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR.**

#### **II.III.A. DA RESERVA LEGAL DA INDENIZAÇÃO COMPENSATÓRIA DA RESCISÃO DO CONTRATO DE TRABALHO.**

O artigo 62, §1º, inciso I, alínea f, da Constituição Federal, determina a vedação de edição de medidas provisórias relativas às matérias reservadas à lei complementar. Verifica-se, nesse norte, que a MP nº 905 imiscuiu-se em matéria reservada à lei complementar ao reduzir pela metade a indenização compensatória da rescisão do contrato de trabalho, *in verbis*:

**Art. 6º** Ao final de cada mês, ou de outro período de trabalho, caso acordado entre as partes, desde que inferior a um mês, o empregado receberá o pagamento imediato das seguintes parcelas:

(...)

**§ 2º** A indenização de que trata o §1º será paga sempre por metade, sendo o seu pagamento irrevogável, independentemente do motivo de demissão do empregado, mesmo que por justa causa, nos termos do disposto no art. 482 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943.

É que conforme o artigo 7º, inciso I, da *Lex Mater*, a disciplina da proteção da relação de emprego contra despedida arbitrária, assim como a correspondente indenização compensatória, dependem da edição de lei complementar. A proteção constitucional ao direito do Fundo de





Garantia por Tempo de Serviço constante no artigo 10, inciso I, do ADCT, que delega a regulamentação à lei complementar, também impõe uma limitação constitucional do mínimo de 40% (quarenta por cento), o que por hipótese alguma pode ser mudado por meio de uma Medida Provisória.

### **II.III.B DA OFENSA AO RITO DE DISCUSSÃO TRIPARTITE.**

O Brasil, como membro fundador da Organização Internacional do Trabalho (OIT), está adstrito aos termos das Convenções que tratam dos princípios fundamentais da organização. Dentre as obrigações derivadas das Convenções nº 98, 151 e 154 está a negociação coletiva como processo mediante o qual se busca condições de trabalho mais favoráveis, regulada especificamente pela Convenção nº 154.

Durante a sua tramitação no Congresso, as discussões acerca dos Direitos que envolvem a aplicação das Normas Internacionais do Trabalho devem obedecer à Convenção 144 da OIT, sobre Consultas Tripartites para promover a aplicação das normas internacionais do Trabalho, que exige, no seu artigo 2º sejam realizadas consultas efetivas, entre os representantes do Governo dos Empregadores e dos trabalhadores, de modo a se chegar a uma maior quantidade possível de soluções compartilhadas por todas as partes, sendo impossível a edição de Medida Provisória sobre o tema, em razão do Rito.

Aqui, o parâmetro de constitucionalidade a ser observado é a Convenção da OIT, que tem força normativa de norma internacional relativa aos direitos humanos, sob pena de vermos no ordenamento jurídico brasileiro normas que afrontam a consideração de pessoa humana aos trabalhadores, além do bloco de constitucionalidade.

### **III. DAS INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 905/2019.**

#### **III.I DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA E AO DISPOSTO NO ARTIGO 7º, XXX, DA CF/88.**



O princípio da isonomia, também chamado de igualdade, dispõe que todos são iguais, significando que a lei não poderá criar diferenciações onde a realidade fática não as criou. Através desse princípio não se tenciona igualar os homens de forma arbitrária, pois, os casos em que foi tentado, essa política resvalou em redundante fracasso. É dizer, a lei não poderá criar diferenciações onde a realidade fática não criou. Pontes de Miranda ensina, que a “Lei”, sob o pálio da igualdade, é qualquer regra jurídica, de modo que o regulamento, o aviso, a ordem, o gesto do policial, ou do guarda, à porta dos estabelecimentos públicos, ou de serviços ao público, estão incluídos no aludido conceito.<sup>31</sup>

Igualmente lapidar, nesse aspecto, continua sendo o escólio do eminente jurista alagoano, segundo o qual aduz que ao conteúdo jurídico do princípio da igualdade cabem duas funções, a saber: 1) regular a feitura das leis, o direito *in fieri*, submetendo-se à exigência de ser igual para todos; 2) quanto ao direito já feito, a) servir, ou de regra de interpretação, no caso de dúvida, ou como preceito que autoriza recorrer-se à analogia, b) ser fonte de direito, em si mesmo, preenchendo as lacunas das leis anteriores ou posteriores à sua ação, c) ser regra de direito intertemporal e de ordem pública, d) servir de regra de exegese ou interpretação da própria Constituição, e) ser fundamento de outros princípios, só ou em conjunção com outros direitos de estatura maior.<sup>32</sup>

Tem-se, portanto, que o princípio da igualdade se opera em planos distintos: “de uma parte, frente ao legislador ou ao próprio executivo, na edição, respectivamente, de leis, atos normativos e medidas provisórias, impedindo que possam criar tratamentos abusivamente diferenciados a pessoas que se encontram em situações idênticas. Em outro plano, na obrigatoriedade ao intérprete, basicamente, a autoridade pública, de aplicar a lei e atos normativos de maneira igualitária, sem estabelecimento de diferenciações em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça ou classe social”.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Democracia, liberdade, igualdade**. Campinas: Bookseller, 2002, p. 624.

<sup>32</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Democracia, liberdade, igualdade**. Campinas: Bookseller, 2002, p. 624.

<sup>33</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p.67



A razão de ser da materialização deste princípio magno -e o que a ordem jurídica pretende firmar- é a da impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas, de modo a impedir que preceitos genéricos, abstratos e atos concretos colham a todos sem especificações arbitrárias.<sup>34</sup> A igualdade aplica-se, sobretudo, em situações nas quais se está diante da emanção de tratamentos diferenciados, atraindo, por sua vez, tratamentos desiguais em circunstâncias de vida desiguais, consagrando *per sí* a exigência contida no próprio sentido de Justiça. Não custa enfatizar, por isso mesmo, na linha do magistério doutrinário, que a igualdade almejada como signo fundamental da democracia é a jurídica, haja vista que a lei não pode discriminar cidadãos que estejam em semelhantes situações, sendo sua exceção somente amparada em uma racionalidade que tenha por finalidade que este tratamento diferente amenize uma disparidade fática.<sup>35</sup>

Para Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins, a igualdade que se almeja, a do plano material, pode ser entendida como um mandamento de otimização, como um princípio que anseia pela maior concretização possível, sobretudo em face de outros princípios que gozam também de dignidade constitucional, estando no mesmo grau de hierarquia, como o princípio da liberdade.<sup>36</sup> Convém ressaltar, nesse estreito, forte na lição da Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha, que “não se aspira uma igualdade que frustre e desbaste as desigualdades que semeiam a riqueza humana da sociedade plural, nem se deseja uma desigualdade tão grande e injusta que impeça o homem de ser digno em sua existência e feliz em seu destino”.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 18.

<sup>35</sup> AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 176.

<sup>36</sup> DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. P. 22.

<sup>37</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O princípio constitucional da igualdade**. Belo Horizonte: Jurídicos Lê, 1991. P. 118.



O princípio constitucional em análise, que tem como base a ideia de que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (art. 5º, *caput*, da CRFB/88), espalha-se para todas as searas do ordenamento jurídico, não devendo existir relação jurídica que não considere tal mandado de otimização. Em sede do Direito do Trabalho, o princípio da isonomia permite uma série de proteções antidiscriminatórias, como a vedação à discriminação no tocante a salário e a critérios de admissão do trabalhador. O art. 7º, XXX, da CRFB/88, estabelece a “proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil”. Conforme Sérgio Pinto Martins, “a promoção da igualdade de oportunidade e tratamento no emprego objetiva eliminar qualquer discriminação baseada em cor, raça, sexo, religião, opinião política, nacionalidade ou origem social”.<sup>38</sup>

Por meio da ampla tutela da isonomia, veda-se a discriminação que, conforme conceituado pela OIT no art. 1º da Convenção 111, consubstancia “Toda distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão”. Para Gondinho Delgado, o princípio antidiscriminatório “é onipresente no ramo justrabalhista especializado”, citando que está proibida a distinção que não se assente num fundamento razoável.<sup>39</sup> Já para Gustavo Felipe, “o princípio da não discriminação, no caso, significa não ser admitido o tratamento desigual sem razoabilidade nem justificativa lógica, caracterizando injusta diferenciação sem parâmetros que possam ser admitidos ou mesmo justificados”.<sup>40</sup> No entanto, **a MP 905/19 possui dispositivos que estabelecem um tratamento diferenciado para o empregado cujo vínculo se dá através do “Contrato de Trabalho Verde e Amarelo”, por meio questionável e fundamentos obscuros**, como é o caso do art. 3º. *In verbis*:

---

<sup>38</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 82.

<sup>39</sup> DELGADO, Gondinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 16ª ed. São Paulo: Editora LTr, 2017, p. 905.

<sup>40</sup> GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 56.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



Art. 3º Poderão ser contratados na modalidade Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, os trabalhadores com salário-base mensal de até um salário-mínimo e meio nacional.

Como é possível visualizar, **o art. 3º da MP nº 905/19 estabelece um tratamento discriminatório e anti-isonômico, uma vez que exclui os jovens que possuem ensino superior, sem criar outro mecanismo que equivalha; desconsidera as áreas tecnológicas que demandam salários mais qualificados; além de ser uma norma de pouca eficiência, pois, com a crise econômica (diversas vezes reconhecida de Exposição de Motivos nº 352), os setores com baixos salários permanecem na informalidade.** Ou seja, para além de não atingir o fim que diz se prestar, cria um cenário discriminatório em clara ofensa à Constituição.

Também é possível visualizar a espécie de violação em análise no §2º do art. 6º da MP nº 905/19. Vejamos:

Art. 6º, § 2º A indenização de que trata o §1º será paga sempre por metade, sendo o seu pagamento irrevogável, independentemente do motivo de demissão do empregado, mesmo que por justa causa, nos termos do disposto no art. 482 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943.

Por meio desse dispositivo, a MP nº 905/19 permite que, havendo acordo entre empregador e empregado, a indenização do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço seja paga de maneira antecipada e sempre pela metade, caindo de 40% para 20%, inexistindo possibilidade de revogação, independente da demissão ter sido por justa causa ou não.

Evidentemente, **essa medida traz um tratamento diferenciado para o vínculo empregatício por meio do “Contrato Verde e Amarelo”, minorando a força do direito do trabalhador ao FGTS, facilitando a demissão do empregado por meio da redução dos custos da rescisão, tudo isso através de uma norma que cria um tratamento discriminatório.** A possibilidade de que o empregado acorde diretamente com o empregador sobre como será paga a indenização sobre o saldo do FGTS também deve atrair maior acuidade. Num caso como este, **o princípio da isonomia deve exsurgir como norma impeditiva de que**



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



**a liberdade que vigora nos contratos de trabalho, a ser formado por sujeitos de capacidade econômica desiguais, implique no esvaziamento ou na agressão dos/aos valores sociais do trabalho.**

Não suficiente, o § 4º do art. 15 da MP nº 905/19 também viola o princípio da isonomia, estabelecendo um requisito novo para que o empregado contratado por meio do “Contrato Verde e Amarelo” faça jus ao adicional de periculosidade.

Art. 15, § 4º. O adicional de periculosidade somente será devido quando houver exposição permanente do trabalhador, caracterizada pelo efetivo trabalho em condição de periculosidade por, no mínimo, cinquenta por cento de sua jornada normal de trabalho

Ou seja, o adicional de periculosidade, a que faz jus o trabalhador, passa a possuir uma condição a mais para que seja gozado. Exige-se que o empregado esteja em condição de periculosidade por, no mínimo, 50% da jornada de trabalho. Quando a Constituição intenciona impor norma para que sejam observadas as condições de segurança aos trabalhadores, corolário da Dignidade Humana, impondo compensação pecuniária à exposição a riscos, o sentido da Medida Provisória é exatamente o inverso, de proteger a atividade empresarial dos custos advindos da proteção ao trabalhador, o que é, *per se*, inconstitucional. Ainda, afronta frontalmente os incisos XXII e XXIII da CR/88, *in verbis*,

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

XXIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;

No ordenamento pátrio não há regra que determine que o empregado deve se expor por um tempo determinado em condição de periculosidade para fazer jus ao adicional. A NR 16, que regula os adicionais de insalubridade e periculosidade, estabelece tão somente que a percepção



do adicional será determinada por laudo técnico elaborado por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho.

Em verdade, a exigência de um mínimo em condição de periculosidade para perceber o adicional demonstra uma inversão de valores que minimiza a importância da segurança do/no trabalho e os valores sociais do trabalho. A estipulação de uma regra como esta para um público específico de pessoas, além de violar esses valores, consubstancia a posituação de uma atitude discriminatória. Nesse sentido, resta demonstrada a patente violação ao princípio da isonomia, diante de práticas discriminatórias que criam diferenças sem fundamentos razoáveis.

### III.II DA SUBVERSÃO DOS VALORES DA SEGURIDADE SOCIAL E DA AFRONTA À AFRONTA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.

A Constituição em seu art. 3º define que **constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil Construir uma sociedade livre, justa e solidária**. Já nos arts. 193 e 194 coloca o **bem-estar e a justiça social como objetivo da ordem social** e define a seguridade social como um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.<sup>41</sup> Compete, portanto, ao Poder Público organizar a seguridade social com base nos objetivos, constantes do § único do art. 194 da Constituição da república, dentre outros, mas neste caso impende destacar os incisos III e IV, *in verbis*, **seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços e irredutibilidade do valor dos benefícios**.

**É disto que trata a inconstitucionalidade ora apontada.** A MP 905 de 12 de novembro de 2019, em seu art. 43, pretende alterar a Lei 7.998/90, que institui o programa de seguro-

---

<sup>41</sup> Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



desemprego, para criar uma contribuição previdenciária sobre o benefício que já tem natureza assistencial, definida pela lei que o criou, no seu art. 2º, I, *in verbis*:

LEI Nº 7.998, DE 11 DE JANEIRO DE 1990.

Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências.

Art. 2º **O programa do seguro-desemprego tem por finalidade:**  
(Redação dada pela Lei nº 8.900, de 30.06.94)

I - **prover assistência** financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo; (Redação dada pela Lei nº 10.608, de 20.12.2002)

A civilização ocidental, que parecia já ter ultrapassado a discussão do marco civilizatório que é a ação Estatal como promotor da solidariedade e da justiça social parece, pelo menos no contexto da administração federal brasileira, questionar os ganhos efetivos da promoção da dignidade humana pelo Estado, às custas da contribuição da coletividade.

*Ad argumentandum tantum*, entraremos neste debate, porque, a rigor, a Carta de 88 não deixa espaço a esse tipo de discussão, já que se consagra como protetora da dignidade humana, da solidariedade entre os cidadãos brasileiros e da justiça social e redistributiva. Essas escolhas já foram feitas pela constituição e não estão abertas ao debate, subjugando qualquer ato normativo a enquadrar-se na sua moldura, que é socialmente protetiva.

O ataque partidarista à própria ideia de do Estado de bem-estar social não pode, sem fugir à sensatez, ser apresentado como uma defesa dos direitos em seu sentido autêntico. Os direitos sociais são financiados pela coletividade porque são percebidos – normativamente pela valoração constitucional – como bens coletivos.

Interpretar os benefícios de assistência como investimentos que estimulam o bem-estar, feitos pela sociedade em seu próprio benefício, melhora a compreensão do seu caráter inevitavelmente redistributivo. Contudo, estamos em tempos que merecem esse esclarecimento, redistributivo no sentido de amparar os vulneráveis e não no sentido de tributar os vulneráveis





PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



para desonerar as atividades empresariais que exploram os vulneráveis. Novamente, a Carta Constitucional Brasileira já fez essa escolha e a disseminou ao longo de toda a extensão do texto.

Para proteger as atividades empresariais e a propriedade privada, há outras normas. Aliás, a propriedade privada, como a conhecemos, só existe em razão das instituições governamentais e não há qualquer medida sendo discutida para reduzir os gastos públicos nos instrumentos de proteção à propriedade.

O que esta MP pretende é vulnerabilizar ainda mais o vulnerável, tributando benefício assistencial que tem como razão de ser o próprio reconhecimento da vulnerabilidade financeira. É uma verdadeira contradição nos termos impor tributação sobre renda advinda de benefício assistencial prestado pelo Estado.

Nesse sentido, proteger a dignidade humana é destinar recursos. Não pode ser razoável, como quer parecer na exposição de motivos do sr. Ministro da Economia, tributar quem acaba de ficar desempregado para desonerar a folha de pagamentos de quem tem capacidade econômico-financeira de contratar.

É um escárnio com qualquer visão de dignidade humana, justiça social, senso redistributivo, ou outro parâmetro de solidariedade social uma Medida Provisória que, renunciando a receita fiscal do sistema de seguridade social anuncia como “ganho” a compensação de tal receita pelos valores a serem pagos pelos beneficiários do seguro desemprego, e ainda a maior, de modo que a arrecadação sobre os vulneráveis supere a desoneração fiscal empresarial!<sup>42</sup> É o Estado promovendo a redistribuição econômica ao contrário. É fazer com que os pobres financiem os ricos. É a completa subversão do sistema de seguridade social inscrito na Constituição da República.

Cass Sunstein e Stephen Holmes, constitucionalistas liberais americanos, nos advertem, que se não por outro motivo, *in verbis*

Os governos liberais também têm de impedir que a disparidade entre o luxo e a miséria cresça e apareça ao ponto de o ódio entre as classes

---

<sup>42</sup> Pontos 10 e 11 da exposição de motivos 352/2019 do Ministério da Economia



começar a pôr em risco a estabilidade social e o próprio regime de propriedade privada<sup>43</sup>.

A tributação do seguro-desemprego estiola um benefício social, já estabelecido e subverte sua lógica aumentando a hipossuficiência no lugar de diminuí-la. A medida, que beneficia o empregador – já que é apresentada como a compensação fiscal da desoneração da folha de pagamento também proposta na Medida Provisória ora atacada – prejudica o trabalhador desempregado. Os empresários, sem quaisquer contrapartidas, são beneficiados e os desvalidos saem com mais uma vulnerabilidade social acoplada, pondo em risco a própria dignidade da pessoa humana dos desempregados tornados sujeitos passivos de uma relação tributária cujo fato gerador é a própria perda da relação trabalhista através da qual mantém financeiramente a si e a seus eventuais dependentes.

Ao consagrar, no inciso III do artigo primeiro, a Dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito, **“a Constituição reconheceu categoricamente que o Estado existe em função da pessoa humana, e não o contrário”**<sup>44</sup>. Destacando-a do rol de direitos e garantias fundamentais, o legislador constituinte alçou a Dignidade da Pessoa Humana a Princípio e Valor fundamental do Estado Brasileiro, de modo a orientar a interpretação do próprio texto constitucional, bem assim de todo o ordenamento jurídico presidido pela CR/88, incumbindo a este Supremo Tribunal Federal assegurar-lhe a necessária força normativa.

A Dignidade da Pessoa humana é, ao mesmo tempo, limite e tarefa dos Poderes Estatais, ganhando significado em função das relações humanas, na perspectiva do valor intrínseco atribuído pela comunidade à pessoa humana e no correspondente reconhecimento de seus Direitos Fundamentais.

**“Como limite, a dignidade implica não apenas que a pessoa não pode ser reduzida à condição de mero objeto da ação própria e de terceiros, como também o fato de que a dignidade gera direitos fundamentais (negativos) contra atos que a violem ou a exponham a**

---

<sup>43</sup> HOLMES, Stephen e SUNSTEIN, Cass. O custo dos direitos: porque a liberdade depende dos impostos [livro eletrônico]. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019. Posição 3015 de 3554

<sup>44</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes [et al.]. Comentários à constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 124.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA

DIRETÓRIO NACIONAL



graves ameaças, sejam tais atos oriundos do Estado, sejam provenientes de atores privado. **Como tarefa, a dignidade implica deveres vinculativos de tutela por parte dos órgãos estatais, com o objetivo de proteger a dignidade de todos, assegurando-lhe, também por meio de medidas positivas (prestações), o devido respeito e promoção.**<sup>45</sup>

Parece ser que com esta Medida Provisória o Estado Brasileiro avilta a Dignidade da Pessoa Humana das duas formas, tanto ultrapassando o limite da não redução das pessoas à condição de mero objeto como não cumprindo a tarefa estatal de proteger a dignidade de todos, em acinte frontal ao princípio da proibição da proteção deficiente.

Se é impossível estabelecer uma fórmula que defina todas as dimensões possíveis da dignidade humana, é certo que manter um indivíduo privado de recursos financeiros é uma das formas de violá-la, por agredir as condições existenciais mínimas para uma vida digna, demonstrando o desrespeito e a desconsideração do Estado pelas pessoas no momento do desemprego, já financeiramente fragilizadas.

Todas as políticas públicas têm em comum espelhar a escolha de prioridades finalísticas e procedimentais do governo, em certa medida, essas finalidades e procedimentos já estão condicionados pelo próprio texto constitucional. As funções públicas estão adstritas ao cumprimento dos objetivos constitucionais, fixados no art. 3º, CR/88, é dizer, a formulação e execução de políticas públicas vem sujeitas ao controle de sua regularidade formal e da adequada destinação ao cumprimento dos fins a que o Estado serve.

Ensina Norberto Bobbio que os direitos fundamentais, por serem históricos, são caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, bem como também nascem de modo gradual; não todos de uma vez.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> SARLET, Ingo. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In SARLET, Ingo (Org.). *Dimensões da dignidade. Ensaios de filosofia do direito e direito constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 30 ss

<sup>46</sup> BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 1 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 5.



Podemos buscar, nas ideias de Zaratrusta, Buda, Confúcio, Pitágoras e Dêutero-Isaias, a primeira vez na História em que o ser humano passa a ser, apesar das múltiplas diferenças, considerado em sua igualdade essencial como dotado de liberdade e razão. Data desse período, compreendido entre os séculos VII e II antes de Cristo, os fundamentos intelectuais para a compreensão da pessoa humana e dos decorrentes direitos fundamentais, porque são inerentes à característica de humanidade.<sup>47</sup>

**Esta ação tem por fundo de direito precisamente essa compreensão da pessoa humana, para preencher com conteúdo de historicidade o que, no Brasil do século XXI, significa a dignidade da pessoa humana e que proteção a ela é conferida.**

Reconhecendo o alarmante índice de desemprego a que a recessão econômica empurrou a sociedade brasileira, o ilmo. Sr. Ministro da Economia, na exposição de motivos 352/2019 do Ministério da Economia diz pretender com a Medida Provisória

“4. Essa proposta de medida provisória pretende reduzir esses números de desempregados e de informalidade com a criação de mecanismos específicos, como a instituição do contrato de trabalho Verde e Amarelo e a reestruturação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) e outras que visam a simplificação e desburocratização normativa, a racionalização de procedimentos e a promoção de segurança jurídica **para favorecer o empreendedorismo e o ambiente de negócios e**, com isso, possibilitar, também, a criação de novos e melhores postos de trabalho.

5. O contrato de trabalho Verde e Amarelo tem como objetivo a criação de oportunidades **para a população entre 18 e 29 anos que nunca teve vínculo formal**. É, portanto, uma política focalizada que visa a geração de emprego, ao simplificar a contratação do trabalhador, reduzir os custos de contratação e dar maior flexibilidade ao contrato de trabalho..”

*Data vênia*, ou bem se pretende promover o desenvolvimento econômico e social ou bem se cria postos de trabalho para cidadãos de segunda categoria, aproveitando para tributar

---

<sup>47</sup> COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p.11.



benefício assistencial. As duas coisas ao mesmo tempo não é possível. O desenvolvimento, diz Amartya Sen, requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade,

“Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social (...)”<sup>48</sup>

Se se considerar as privações das capacidades ao nível das demandas informacionais da justiça social, temos que prestar a devida atenção à consideração de Adam Smith de que “a privação relativa de rendas pode resultar em privação absoluta de capacidades”<sup>49</sup>, é dizer que quanto maior for a desigualdade social, mais incapacitante será a privação de renda.

Além disso, nada obsta o acoplamento entre as adversidades – a privação de renda e a dificuldade em converter renda em capacidade, por exemplo – e é esse o resultado dessa despropositada tributação sobre o benefício assistencial.

Faz-se necessário compreender a importância da complementaridade para remediar as diversas desvantagens de parcela da população, a solução que a Constituição da República escolheu para amparar os desempregados não foi a de lhes cobrar os tributos devidos pelos empresários e lhes empurrar para empregos mais aviltados. A Constituição da República escolheu proteger a justiça social, com o benefício assistencial, justamente, para lhes conferir o mínimo de capacidade de ser livre e digno. Não liberdade como a total ausência de dependência em relação ao Estado, mas a que o Estado lhes garante quando proporciona as condições para ser livre.

Nos Estados do bem-estar, o sistema de seguridade social existe justamente para lidar com os problemas de equidade no que respeita às graves privações e à pobreza,

---

<sup>48</sup> SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p.18.

<sup>49</sup> Idem, ibidem.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



simultaneamente, considerando a liberdade econômica de um lado, é certo, mas a gravidade dos problemas de desigualdade de liberdade do outro.

Além de positivada expressamente no art. 193, CR/88, a garantia do bem-estar e da justiça sociais está consignada em diversos instrumentos de Direito Internacional dos quais o Brasil é signatário, de modo que a inconstitucionalidade da tributação do seguro desemprego atinge não só o conteúdo da Carta Constitucional brasileira, como o **bloco de constitucionalidade**, que também constitui parâmetro do controle de constitucionalidade ora pretendido.

A **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**, no artigo 23, estatui, como direito de todas as pessoas, a proteção contra o desemprego e a **Carta Geral das Nações Unidas** estatui resolução para a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla;

O **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966** pronuncia a dignidade humana como fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo, protegendo o ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria, que não pode ser realizado a menos que se criem condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos. Além disso, o mesmo diploma, estabelece, *in verbis* “Artigo 9º Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à previdência social, inclusive ao seguro social.”

Por sua vez, a **Convenção nº 168 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)**, em seu artigo 2 estabelece como dever dos Estados Membros providenciar *in verbis* “o seu sistema de proteção contra o desemprego e, em particular, as modalidades de indenização do desemprego”

Tem-se, portanto, que a tributação sobre o seguro-desemprego é inconstitucional por afrontar dispositivos constitucionais expressos, além das normas incluídas no bloco de constitucionalidade brasileiro pela via da recepção dos tratados internacionais de Direitos Humanos.

Mas, mais importante, é a **crueledade social da norma**, que tira dos desempregados para deixar de cobrar da atividade empresarial e afronta o espírito de solidariedade humana que, ainda



que não estivesse positivado no texto constitucional – mas está! – não deveria sequer ser considerado por qualquer governo que fosse, **mais escandaloso porque a norma teratológica visa regular sociedade já padecente de exclusão social econômica e desigualdade social gritantes.**

### III.III DA VIOLAÇÃO AO SISTEMA TRIBUTÁRIO E AOS ARTIGOS 212, §5º, 240 DA CF/88.

As contribuições sociais têm a finalidade de atender ou custear “atividades de natureza social do Estado”, a fim de que sejam atendidos “os direitos fundamentais de segunda e terceira dimensões”.<sup>50</sup> Conforme Kiyoshi Harada, são espécies tributárias vinculadas “à atuação indireta do Estado”, possuindo como fato gerador “uma atuação indireta do Poder Público mediatamente referida ao sujeito passivo da obrigação tributária”.<sup>51</sup>

Dentre as contribuições sociais, é possível citar a “contribuição do salário-educação” e as “contribuições do sistema S”, espécies de contribuições sociais gerais. Após análise da normativa e da jurisprudência desta Corte, de maneira sistemática, é possível estabelecer que possuem as seguintes características principais: competência da União; regência pelo mesmo regime jurídico das demais contribuições previstas no art. 149 da CRFB/88; sujeição integral ao regime constitucional tributário, sem comportar exceções; instituição por lei ordinária e obediência a princípio da anterioridade comum; destinação ao custeio da atuação do Estado em outros campos sociais; incidência sobre apenas uma base econômica para cada objetivo determinado.

No que tange à contribuição do salário-educação, o art. 212, §5º, da CRFB/88, conforme redação dada pela EC 53/06, determina que “a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei”. Trata-se de mecanismo que autoriza a União a instituir uma fonte adicional de financiamento da educação básica, obrigando as empresas (sujeito passivo da contribuição) a

---

<sup>50</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 319.

<sup>51</sup> HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 259.



financiarem o ensino básico público (finalidade), com supedâneo no fato de que a educação é direito e dever de todos (art. 205 da CRFB/88) e, especialmente, em razão de que a educação básica é obrigatória e gratuita (art. 208, I, da CRFB/88). Por meio da arrecadação do salário-educação, também há o fortalecimento da cooperação federativa em prol da educação, uma vez existentes critérios de repartição da referida contribuição.

Há quem defenda que a instituição da contribuição de salário-educação foi uma opção da CRFB/88, diante da ausência de previsão expressa da responsabilidade das empresas para com o ensino elementar de seus empregados.<sup>52</sup> A constitucionalidade da exigência da contribuição foi assinalada por meio da Sum. 732 do STF.<sup>53</sup> A arrecadação, fiscalização e cobrança da contribuição de salário-educação são regulamentadas por diversos diplomas, no entanto, cite-se especificamente a Lei 9.766/98 que altera a legislação que rege o salário-educação, e dá outras providências, estabelecendo em seu art. 1º, §1º, um rol de isentos.<sup>54</sup> A MP nº 905/19, por sua vez, intenta alargar o rol de isentos, estabelecendo a isenção de empresas sobre a folha de pagamentos dos contratados na modalidade Contrato de Trabalho Verde e Amarelo. In verbis:

Art. 9º Ficam as empresas isentas das seguintes parcelas incidentes sobre a folha de pagamentos dos contratados na modalidade Contrato de Trabalho Verde e Amarelo:

[...]

---

<sup>52</sup> Textura, v. 19, n. 40, maio/ago 2017, p. 144.  
<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/163621/001020365.pdf?sequence=1>

<sup>53</sup> “É constitucional a cobrança da contribuição do salário-educação, seja sob a Carta de 1969, seja sob a CF de 1988, e no regime da Lei 9.424/1996”.

<sup>54</sup> Art. 1º [...] § 1º Estão isentas do recolhimento da contribuição social do Salário-Educação:  
I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como suas respectivas autarquias e fundações;  
II - as instituições públicas de ensino de qualquer grau;  
III - as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, devidamente registradas e reconhecidas pelo competente órgão de educação, e que atendam ao disposto no [inciso II do art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991](#);  
IV - as organizações de fins culturais que, para este fim, vierem a ser definidas em regulamento;  
V - as organizações hospitalares e de assistência social, desde que atendam, cumulativamente, aos requisitos estabelecidos nos [incisos I a V do art. 55 da Lei no 8.212, de 1991](#).





II - salário-educação previsto no inciso I do caput do art. 3º do Decreto nº 87.043, de 22 de março de 1982; e

O inciso II do art. 9º da MP nº 905/19 faz referência ao art. 3º, I, do Dec. 87.043/82, que determina que “O Salário-Educação é estipulado com base no custo de ensino de 1º grau, cabendo a todas as empresas vinculadas à Previdência Social, Urbana e Rural, respectivamente, recolher: I - 2,5% (dois e meio por cento) sobre a folha de salário de contribuição, definido na legislação previdenciária, e sobre a soma dos salários-base dos titulares, sócios e diretores, constantes dos carnês de contribuintes individuais”. O ato normativo em comento também traz um rol de isentos quase idêntico ao do Dec. Nº 6.003/06.<sup>55</sup>

No que tange às contribuições do Sistema S, por sua vez, estão previstas no art. 240 da CRFB/88. Via de regra, o pagamento de salários ou de qualquer espécie de remuneração por trabalho prestado apenas sofre a incidência de contribuição para a seguridade social. No entanto, o art. 240 da CRFB/88 traz, como exceção, uma contribuição que incide sobre a folha de pagamento, mas que não se dirige à contribuição para a seguridade social.<sup>56</sup>

Para tanto, determina-se que as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários devem ser destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical. Como é cediço, o Sistema S presta um serviço no âmbito social e econômico, bem como o serviço de ensino fundamental

---

<sup>55</sup> Art . 8º Estão, respectivamente, excluídas ou isentas do recolhimento da contribuição do Salário-Educação:

I - A União, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios, bem como suas respectivas Autarquias;

II - As instituições oficiais de ensino de qualquer grau;

III - As instituições particulares de ensino de qualquer grau, devidamente autorizadas ou reconhecidas, mediante apresentação dos atos de registro nos órgãos próprios dos sistemas de ensino;

IV - As organizações hospitalares e de assistência social, desde que portadoras do Certificado de Fins Filantrópicos expedido pelo órgão competente, na forma do disposto no [Decreto-Lei nº 1.572, de 1º de setembro de 1977](#);

V - As organizações de fins culturais que, através de Portaria do Ministro da Educação e Cultura, venham a ser reconhecidas como de significação relevante para o desenvolvimento cultural do País.

<sup>56</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 324.



profissionalizante. A base de cálculo está atrelada “às remunerações pagas, devidas ou creditadas aos empregados”.<sup>57</sup>

A MP nº 905/19 também estabelece em razão da contribuição em análise a isenção de empresas sobre a folha de pagamentos dos contratados na modalidade “Contrato de Trabalho Verde e Amarelo”.

Art. 9º Ficam as empresas isentas das seguintes parcelas incidentes sobre a folha de pagamentos dos contratados na modalidade Contrato de Trabalho Verde e Amarelo:

[...]

III - contribuição social destinada ao:

- a) Serviço Social da Indústria - Sesi, de que trata o art. 3º do Decreto-Lei nº 9.403, de 25 de junho de 1946;
- b) Serviço Social do Comércio - Sesc, de que trata o art. 3º do Decreto-Lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946;
- c) Serviço Social do Transporte - Sest, de que trata o art. 7º da Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993;
- d) Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai, de que trata o art. 4º do Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942;
- e) Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Senac, de que trata o art. 4º do Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946;
- f) Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Senat, de que trata o art. 7º da Lei nº 8.706, de 1993;
- g) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae, de que trata o § 3º do art. 8º da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990;
- h) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, de que trata o art. 1º do Decreto-Lei nº 1.146, de 31 de dezembro de 1970;

---

<sup>57</sup> SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2018, pp. 592-593.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



- i) Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Senar, de que trata o art. 3º da Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991; e
- j) Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Sescoop, de que trata o art. 10 da Medida Provisória nº 2.168-40, de 24 de agosto de 2001.

Nesse sentido, sob o argumento de estar estimulando o empregador a firmar contrato de trabalho, a MP nº 905 cria isenção de contribuição social a agente econômico que é justamente o alvo da razão de ser do tributo. A autorização conferida pela Constituição para que seja instituída as contribuições de salário-educação e do sistema S têm o escopo justamente de onerar empresas para homenagear a proteção social. **A isenção criada pela MP ora impugnada fere a essência da autorização constitucional**, criando um precedente para que outras exceções sejam estimuladas, aumentando o número de empresas (repita-se: alvo do tributo, sujeito passivo da contribuição) isentas.

A isenção é uma espécie de exclusão do crédito tributário considerada como uma situação de exceção, como é possível depreender da exigência de interpretação necessariamente literal de outorgar de isenção (art. 111 do CTN). Trata-se de “autolimitação do poder fiscal derogatória da incidência, fundada na ideia de justiça, tendo por origem o direito positivo e por fonte a lei ordinária”.<sup>58</sup>

**A isenção exige lei específica**, posto que, conforme art. 150, §6º, da CRFB/88, qualquer subsídio ou isenção relativo à contribuição só poderá ser concedido mediante lei específica, que regule exclusivamente tal matéria ou corresponda à contribuição. A exigência constitucional se dá justamente para evitar que exclusão do crédito se dê às escondidas, “em diplomas legais que cuidam de assuntos completamente diferentes, a fim de que sejam aprovadas por parlamentares que, mesmo quando acham que sabem o que estão votando, numa situação assim,

---

<sup>58</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário. Os direitos humanos e a tributação? Imunidades e isonomia**. Vol. III. 3ª ed. São Paulo: Renovar, 2005, pp. 491-492.



provavelmente não se perceberão do contrabando legislativo ali inserido”.<sup>59</sup> No caso em apreço, por se tratar de isenção concedida por Medida Provisória, nem houve a oportunidade para que o Legislativo pudesse vetar a norma isentiva antes de sua vigência.

**Diante da variedade de assuntos esposados na MP nº 905/19, resta evidente que se trata de norma de amplitude assistemática, que atinge diversos diplomas legais, alterando de maneira desordenada a legislação trabalhista e criando normas de diversos assuntos.**

Não suficiente, é cediço que, por força do art. 104 do CTN, entende-se que a lei que extinguir ou reduzir isenção entra em vigor no exercício financeiro seguinte, salvo no caso de isenção onerosa ou quando a lei isentiva trouxer um prazo de vigência posterior a 1º/01 do exercício seguinte. **No caso em apreço, para além de não se tratar de lei específica, a isenção criada pelo art. 9º da MP nº 905/19 entrou em vigor na data de sua publicação (12/11/2019), conforme art. 53, III.**

Art. 53. Esta Medida Provisória entra em vigor:

I - noventa dias após a data de sua publicação, quanto às alterações promovidas pelo art. 28 nos art. 161, art. 634 e art. 634-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943;

II - no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da publicação desta Medida Provisória, quanto à inclusão do art. 4º-B na Lei nº 7.998, de 1990, promovida pelo art. 43; e

III - na data de sua publicação, quanto aos demais dispositivos.

Em paralelo, não é possível renunciar à receita sem criar mecanismos de compensação. A concessão de benefícios fiscais deve ser ponderada diante do princípio da indisponibilidade dos bens e interesses públicos, bem como da necessidade de instituir, prever e arrecadar tributos. Na verdade, as alterações propugnadas nem contam com estimativa de impactos econômicos e financeiros, como já salientado alhures.

---

<sup>59</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 245.



### III.III DA OFENSA AO ARTIGO 195, INCISO I, DA CF/88.

Consiste até em um truísmo trazer à baila a importância que os direitos fundamentais insculpidos nas Constituições hodiernas têm em um Estado Democrático de Direito, principalmente pelo fato de o seio social ser tão fluído e plural a ponto de propiciar o império da maioria sobre a minoria é que ter um direito fundamental equivale a ter um trunfo em um jogo de cartas.<sup>60</sup> Neste sentido, a preponderância dada a estes direitos inatos ao homem, decorre principalmente da premissa de que são considerados como a *raison d'être* do indivíduo, ao erigi-lo como pilar essencial na construção de um Estado Democrático de Direito.

Classificados como direitos de segunda dimensão<sup>61</sup>, os direitos sociais fazem parte dos direitos fundamentais do homem, classificando-se como normas de ordem pública, portanto, invioláveis e indisponíveis, devendo ser obrigatoriamente observadas dentro de um Estado Democrático de Direito. Sua finalidade é a de garantir direitos mínimos para a coletividade, propiciando condições para o estabelecimento de um Estado Social de Direito. Os direitos sociais que estão inseridos como direitos e garantias fundamentais são direitos dos trabalhadores, de forma individual ou coletiva.

Se a finalidade dos direitos individuais é dotar o cidadão de condições para que ele não tenha sua liberdade cerceada pelo Estado, os direitos sociais tencionam incrementar a qualidade de vida dos cidadãos, munindo-os das condições necessárias para que eles possam livremente desenvolver suas potencialidades.<sup>62</sup> Pode-se dizer que o fator teleológico dos direitos sociais é a proteção dos hipossuficientes estatais, a redistribuir os ativos materiais para que a população possa ter uma vida condigna, e criar um *Welfare State*, forcejando a criação de uma justiça

---

<sup>60</sup> NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais. Trunfos contra a maioria**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 8.

<sup>61</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 476.

<sup>62</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. T. IV. P. 386.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



equitativa. A concretização diferenciada dos direitos sociais de acordo com seus demandantes enquadra-se perfeitamente com o princípio da igualdade que serviu como *standard* indelével para a formação de todos os direitos de segunda dimensão.

A ordem social, mais abrangente, contém: a seguridade social, a educação, a cultura, a saúde, a previdência social, a assistência social, o desporto, a família, a criança, o adolescente, o idoso, os índios, o meio ambiente, a comunicação social e a ciência e tecnologia. Conforme estabelece o artigo 193 da Constituição Federal de 1988, a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Neste particular, a ordem social harmoniza-se com a ordem econômica, já que esta se funda também na valorização do trabalho e tem como fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, nos termos do artigo 170 da Lei Ápice.

A seguridade social abrange a saúde, a previdência, e a assistência social, ou seja, é a rede de proteção dos mais desvalidos da sociedade (artigo 194, *caput*, da CF/88). A conjugação desses itens possibilita a concretização do Estado de Bem-Estar Social traçado no artigo 3º da Lei Maior. Ensina José Afonso da Silva que a seguridade social constitui instrumento mais eficiente da liberação das necessidades sociais, para garantir o bem-estar material, moral e espiritual de todos os indivíduos da população.<sup>63</sup> Um dos princípios iluminadores da seguridade social é o da solidariedade financeira, porque é financiada por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, assim como contribuições dos orçamentos públicos, dos empregadores e dos trabalhadores, de acordo com o preceptivo constitucional disposto no artigo 195 da CF/88.

Diz o texto constitucional que a seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e da contribuição social do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidente sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe

---

<sup>63</sup> DA SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à constituição**. São Paulo: Malheiros, 2011. P. 760.



preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; e dos trabalhadores e demais segurados, não incidindo contribuições sobre aposentadorias e pensões.

Essa contribuição social (artigo 149 da CF/88), que são prestações compulsórias impostas pelo Poder Público às empresas e empregadores ou equiparados (artigo 195, inciso I, da CF/88), é uma forma de arrecadação para atender o interesse dos trabalhadores. **O artigo 9º da MP nº 905** incorre em uma inconstitucionalidade crassa ao ventilar uma isenção das seguintes parcelas incidentes sobre a folha de pagamentos, a saber: contribuição previdenciária, salário-educação e contribuição social destinada ao Sistema “S”. Indiscutível, no ponto, que a ordem social é primordial para o crescimento da nação, razão pela qual todas as leis e todos os atos administrativos devem perseguir os ditames da Justiça Social e não de pautar-se, obrigatoriamente, pelos seus princípios, sob pena de serem inconstitucionais naquilo em que traduzirem em descompasso com as finalidades estatuídas pela Lei Maior.<sup>64</sup>

Banda outra, a MP nº 905 padece de vício de inconstitucionalidade ao reduzir a alíquota relativa à contribuição do FGTS para 2%, independentemente do valor da remuneração, *in verbis*: Art. 7º No Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, a alíquota mensal relativa à contribuição devida para o FGTS de que trata o art. 15 da Lei nº 8.036, de 1990, será de dois por cento, independentemente do valor da remuneração. Tem-se, nesse sentido, que a finalidade de redução da alíquota e sua incidência não pode ser regulada mediante medida provisória, mas por lei.

#### **III.IV DA ADEQUADA CORREÇÃO MONETÁRIA DOS CRÉDITOS TRABALHISTAS.**

O art. 28 da MP nº 905/19, que modifica o art. 883 da CLT, estabelece como critério de correção monetária os juros de mora equivalentes aos aplicados à caderneta de poupança, *in verbis*: “Não pagando o executado, nem garantindo a execução, seguir-se-á penhora dos bens, tantos quantos bastem ao pagamento da importância da condenação, acrescida de custas e juros

---

<sup>64</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. São Paulo: Malheiros, 2010. P. 34.



de mora equivalentes aos aplicados à caderneta de poupança, sendo estes, em qualquer caso, devidos somente a partir da data em que for ajuizada a reclamação inicial.” (NR)

A redação até então vigente do art. 883 não estabelecia o critério de correção da dívida. A Lei 8.177/91, que estabelece regras de desindexação da economia e dá outras providências previa, em seu art. 39, §1º, que “os débitos trabalhistas constantes de condenação pela Justiça do Trabalho ou decorrentes dos acordos feitos em reclamatória trabalhista, quando não cumpridos nas condições homologadas ou constantes do termo de conciliação, serão acrescidos, nos juros de mora previstos no caput, juros de um por cento ao mês, contados do ajuizamento da reclamatória e aplicados pro rata die, ainda que não explicitados na sentença ou no termo de conciliação”. Este dispositivo também foi alterado pela MP nº 905/19, passando a estabelecer que os débitos trabalhistas seriam acrescidos de juros de mora equivalentes ao índice aplicado à caderneta de poupança.

Ocorre que essa alteração implica na redução dos juros, já tendo esta Corte Suprema assinalado a inconstitucionalidade de verbete que estabelecia o índice da caderneta de poupança como taxa de correção monetária de precatórios (ADIs 4357 e 4425). Na oportunidade, foi assinalado inconstitucional o uso da TR como índice de correção monetária, por não representar fielmente a evolução inflacionária. Assinalou-se que se trata de atualização monetária que não é capaz de preservar o valor real do crédito viola o direito fundamental à propriedade. Ora, a MP nº 905/19 estabelece justamente esse índice, em patente afronta ao direito à propriedade atingindo uma camada vulnerável da população, retirando seu poder de compra pela adoção casuística do critério de correção monetária cujo valor equivale aos aplicados à caderneta de poupança.

#### **IV. DA MEDIDA CAUTELAR DE URGÊNCIA.**

Conforme comando expresso do artigo 102, inciso I, *p*, da Constituição Federal de 1988, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade. A possibilidade de concessão de medida cautelar de urgência em Ação Direta de Inconstitucionalidade também está disposta nos artigos





10 a 12 da Lei nº 9.868/99. Para o Ministro Luís Roberto Barroso, os requisitos a serem satisfeitos para a concessão da medida cautelar em ação direta são: “a) a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*); b) a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*); e c) a irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados.”<sup>65</sup>

*In casu*, a **probabilidade do direito** resta consubstanciada na patente inconstitucionalidade que permeia a Medida Provisória nº 905/2019. De igual modo, o **perigo da demora** ressurte na forma qualificada. É que os atos normativos impugnados por meio desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, além de não satisfazer os requisitos formais para sua edição, notadamente a urgência -esse pressuposto faz-se presente, sim, neste ação de controle abstrato de inconstitucionalidade, eis que são inúmeros os golpes desferidos contra o Texto Maior-, ostentam o escopo de instituir, por meio de uma medida provisória, critérios interpretativos restritivos de dispositivos constitucionais vigentes desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, também encerra acintes frontais a um amplo espectro de direitos sociais, no que não pode perdurar no ordenamento jurídico. Já quanto à **irreparabilidade dos danos emergentes** dos atos impugnados, evidencie-se que a situação gerada, além de arrefecer a supremacia e a força normativa da Constituição, fere de morte os direitos da classe trabalhadora.

## V. DOS PEDIDOS.

Pelo fio do exposto, **requer** a Vossa Excelência o seguinte:

I) A concessão de **medida cautelar**, nos termos do artigo 10, §3º, da Lei nº 9.868/99, para determinar a **suspensão imediata** dos artigos 3º, *caput* e parágrafo único; 6º, §1º ; 7º, 9º, I, II, III; 15, §3º, §4º; 28, pela redação que confere aos art. 883 da CLT; 43, pela redação que confere

---

<sup>65</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 213.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



ao art. 4-B da Lei 7.996/90, todos da Medida Provisória nº 905, de 12 de novembro de 2019, em razão dos diversos acintes perpetrados em desfavor do Texto Maior;

II) Em não sendo o caso deste Egrégio Supremo Tribunal Federal entender pela excepcional urgência a que alude o artigo 10, §3º, da Lei nº 9.868/99, pugna ao (à) Excelentíssimo (a) Ministro (a) Relator (a) pela aplicação do rito descrito no artigo 12 da Lei nº 9.868/99;

III) Seja oficiado, no prazo de 30 (trinta) dias, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, nos termos do artigo 6º, da Lei nº 9.868/99;

IV) Seja citada a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral da República, nos termos do artigo 103, §1º, da Constituição Federal, para atuar como *custos legis*, bem como o Advogado-Geral da União, para defender o ato impugnado, a teor da determinação vertida do artigo 103, §3º, da Lei Ápice, ambos no prazo de 15 (quinze) dias (artigo 8º, da Lei nº 9.868/99);

V) Seja a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para que seja declarada, ao final, a inconstitucionalidade dos artigos 3º, *caput* e parágrafo único; 6º, §1º; 7º, 9º, I, II, III; 15, §3º, §4º; 28, pela redação que confere aos art. 883 da CLT; 43, pela redação que confere ao art. 4-B da Lei 7.996/90, todos da Medida Provisória nº 905, de 12 de novembro de 2019, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante em relação à Administração Pública e ao Poder Judiciário, e, conseqüentemente, a sua extirpação do ordenamento jurídico pátrio.

Protesta, se necessário, pela produção de provas admitidas pelo artigo 9º, §§1º e 3º, da Lei nº 9.868/99.

Nestes termos,  
Pede deferimento.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
DIRETÓRIO NACIONAL



Brasília (DF), quinta-feira, 21 de novembro de 2019.

**WALBER DE MOURA AGRA**  
OAB/PE 757-B

**CIRO FERREIRA GOMES**  
OAB/CE 3.339

**MARA HOFANS**  
OAB/RJ 68.152

**MARCOS RIBEIRO DE RIBEIRO**  
OAB/RJ 148.494

**IAN RODRIGUES DIAS**  
OAB/DF 10.074

**ALISSON LUCENA**  
OAB/PE 37.719

**EMILIANE ALENCASTRO**  
OAB/PE 40.723

**NARA CYSNEIROS**  
OAB/PE 29.561